



## Editorial

## La financiación del transporte urbano: un reto para las ciudades Españolas del siglo XXI



### Urban transport finance. A challenge for Spanish cities of the XXI century

Miguel Ruiz Montañez \*

Presidente de la Asociación Nacional de Transporte Urbano y Metropolitano (ATUC)

Nadie duda hoy día de la necesidad de disponer de transporte colectivo en las ciudades. De hecho, son muchos los expertos en desarrollo social que comienzan a hablar del transporte urbano como el cuarto pilar del estado del bienestar. Nuestras ciudades se han llenado de tranvías, modernos autobuses y sofisticados sistemas de trenes. También de metros soterrados, la infraestructura más costosa en el ámbito de la movilidad de las personas. No hay ciudad que haya olvidado hacer los deberes: líneas a los barrios, servicios nocturnos, descuentos a colectivos socialmente desfavorecidos, y un largo etcétera.

Sin embargo, los poderes públicos no han desplegado las más elementales reglas del juego: se han olvidado de establecer un modelo de financiación para todo este complejo entramado denominado “sistema de movilidad”. Desde luego, no se trata de culpar a ningún responsable político, ni a ninguna administración en particular. Sencillamente, el modo de financiar el sistema de transporte ha pasado en los últimos veinte años por todos los poderes públicos sin que nadie haya resuelto la carencia de modelo.

Esto se traduce en la falta de una Ley de Financiación del transporte urbano. De hecho, España es el único país de Europa que carece de una ley de estas características. Los países de nuestro entorno, como Francia, Alemania, Holanda, Reino Unido o Italia, promulgaron leyes de financiación del transporte hace decenios, y en estos Estados existe en la actualidad un intenso debate sobre la reforma de la normativa, hecho que hace resaltar aún más el caso español, al tener en esta materia un vacío normativo endémico.

En esta editorial se desgana el estado actual de la materia, desde una justificación de porqué es necesario disponer en las ciudades de un buen sistema de transporte, pasando por las recomendaciones de la Unión Europea, y terminando en una diagnosis de la forma en que hoy día se financian de forma asimétrica los servicios de transportes y las infraestructuras.

#### EL TRANSPORTE URBANO

En cualquier economía, con independencia del grado de desarrollo, las personas necesitan desplazarse para acceder al ejercicio de

sus derechos y llevar a cabo sus necesidades. Cuando las ciudades crecen, las relaciones combinadas entre núcleos urbanos y áreas metropolitanas dificultan la movilidad de los ciudadanos. Estas necesidades pueden provocar problemas no solamente de congestión, sino también contaminación, ruido y coste económico, dado que los atascos suponen pérdidas de productividad de hasta el 3% del PIB.

Estos problemas se agravan en el ámbito urbano, donde se concentra la mayor parte de la población tanto en Europa como en nuestro país. Curiosamente, el problema no se restringe a las grandes aglomeraciones metropolitanas sino incluso a ciudades pequeñas y medianas, en las que el reparto modal se encuentra más volcado en el automóvil. En las últimas décadas el proceso de concentración demográfica en las ciudades ha incrementado la importancia de dar respuesta a las necesidades de movilidad.

Además, el desarrollo económico y el proceso de expansión urbana han convertido el antiguo modelo urbanístico de aglomeración densa y compacta en un nuevo modelo disperso de baja densidad donde tiene lugar una intensa zonificación de actividades. Así, de acuerdo al Censo de Población, entre 1975 y 2001 la población del centro de la ciudad en las 7 mayores áreas metropolitanas españolas ha disminuido un 3,6% y se ha incrementado un 43,7% en las respectivas coronas metropolitanas, lo que ha duplicado la demanda de transporte. Hay que lamentar que esta expansión urbana se ha resuelto fundamentalmente con transporte privado. Esto ha sido así fundamentalmente por el hecho de que las zonas de baja densidad dificultan la implantación de servicios de transporte colectivo de calidad, con lo cual, el ciudadano se ve abocado al uso del coche.

En efecto, la expansión de la mayor parte de las ciudades españolas y europeas se ha realizado en los últimos 30 años a base de poblar las zonas limítrofes, generalmente situadas en pueblos del extrarradio. En esas zonas, el suelo suele ser más barato, y además, ha permitido edificar nuevos tipos de viviendas (chalets adosados, pareados, casas independientes, etc. . .) que ha bajado sensiblemente la densidad poblacional al tiempo que ha alargado las distancias de los ciudadanos al centro de trabajo y otros focos de interés. Junto a ese cambio en el modo de vida se ha dado otro no menos relevante. El modelo de centros de compra, es decir, los supermercados, hipermercados, etc. . . cambiaron el hábito de los ciudadanos, que pasaron de comprar en tiendas de barrio a

\* Autor para correspondencia.  
Correo electrónico: [mrui@emtsam.es](mailto:mrui@emtsam.es)

las grandes superficies, localizadas en el extrarradio por razones evidentes.

Ese modelo de grandes superficies se ha extendido de forma imparable, y lejos de revertir la tendencia, ha implementado nuevos usos relacionados con el ocio, tal y como cines, tiendas, etc. De esta forma, las grandes superficies se han convertido en centros de ocio adonde el ciudadano se dirige para distintos usos. Es decir, estas instalaciones han creado la necesidad de que el ciudadano cambie drásticamente su forma de movilidad, y obliga al transporte público a adaptarse a ella.

Desde el punto de vista medioambiental y energético, debemos llegar a alcanzar aquello que enfáticamente denominamos “movilidad sostenible”, para lo que se requieren decisiones políticas coherentes y apoyos económicos que hagan viable y eficiente el sistema de transporte urbano y metropolitano de nuestras ciudades. No obstante, la potenciación del transporte colectivo va ligada a la gestión de un uso racional del vehículo privado. Es absolutamente necesario animar a los ciudadanos a cambiar sus hábitos hacia formas más sostenibles de transporte, de forma que todo lo anterior pueda ser llevado a efecto. De una forma realista, esto puede resultar una tarea compleja: queremos que los demás viajen en transporte colectivo, para poder circular de un modo más fluido, pero al mismo tiempo lo identificamos en algunas ocasiones como un modo para rentas bajas. De esta forma, podríamos plantearnos las siguientes preguntas: ¿qué ciudad cede libremente sus carriles de circulación al transporte público? ¿se respetan dichos carriles bus una vez son instalados? ¿qué tipo de despliegue ciudadano haría falta para hacer entender la necesidad de despejar esos espacios destinados al transporte colectivo? ¿qué prioridad ocupa el mismo en la mente de los ciudadanos?

La realidad es que la potente industria automovilística ejerce una presión mediática enorme sobre los ciudadanos, de tal calibre y con tal magnitud que hoy día poseer un automóvil no solo es sinónimo de calidad de vida, si no que ciertas marcas de lujo propugnan el prestigio de su posesión como sinónimo de éxito. De esta forma, puede verse una y otra vez cómo las campañas de comunicación de las más afamadas marcas de coches se centran en el prestigio de su posesión, utilizando técnicas que muchas veces inducen a pensar que el triunfo en la vida se consigue conduciendo un automóvil de esas características.

En cualquier caso, el hecho indiscutible es que el parque automovilístico español y europeo ha crecido de una forma vertiginosa en los últimos treinta años, de tal forma, que las ciudades han sido ocupadas y colapsadas por los coches. Este uso desmedido del vehículo privado ha conducido al denominado “círculo vicioso del transporte urbano”.

En los últimos años han surgido numerosas estrategias que han tenido como denominador común mejorar la calidad del transporte colectivo y, con ello, su competitividad. En realidad, la mejora en la calidad del transporte colectivo es la única manera de romper este “círculo vicioso”, que ha llevado a que el transporte colectivo no resulte competitivo y atraiga escasa demanda, resultando así un déficit financiero que sólo empeora su posición, máxime en un escenario de crisis económica como el que está afrontado nuestro país. Romper este círculo no es nada fácil, pero es necesario hacerlo, planteando un servicio flexible y competitivo que responda a las necesidades de los ciudadanos. Ante todo, se debe adoptar un enfoque flexible, una estrategia que permita competir con las necesidades de movilidad. Los ciudadanos exigen un servicio con la frecuencia suficiente como para atender sus necesidades, fiable, de sencilla utilización y con tiempos de viajes de puerta a puerta competitivos. Los ciudadanos exigen además una red intermodal integrada que facilite el uso de los diferentes modos, donde la elección de modo suponga una decisión razonada y ventajosa.

De todo ello surge la pregunta de cómo financiar unos servicios públicos capaces de vencer la inercia de una sociedad orientada al

vehículo privado, y cómo desarrollar con los fondos adecuados una red de transporte capaz de acabar con la inercia de la sociedad ante unos hábitos creados tras decenas de años de predominio del coche particular.

## EL ACTUAL MODELO DE FINANCIÓN DEL TRANSPORTE EN ESPAÑA

La Unión Europea ha venido expresando la urgencia de adecuar tanto las ciudades, la economía, e incluso la financiación a una cultura de movilidad sostenible. Tanto en el Libro Blanco de 1995, como en el 2001: “*La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*”, han venido promulgando la necesidad de un avance significativo en materia de transporte urbano para la sostenibilidad de las ciudades. Recientemente, en marzo de 2011, la Unión Europea ha editado un avance el nuevo Libro Blanco del transporte, bajo el título: “*Hoja de ruta hacia un espacio único europeo: por una política de transportes competitiva y sostenible*”.

Cualquier empresa, pública o privada, que preste un servicio de transporte público afronta una ecuación sencilla a la hora de la prestación del servicio: Ecuación de Equilibrio: Gastos de explotación + inversiones = Tarifas + aportaciones públicas. Se puede afirmar que en España existe un modo asimétrico y sin continuidad para financiar el transporte urbano, con dos variantes básicas: (i) Los contratos-programas de Madrid y Barcelona. (ii) El modelo general de subvención de déficits de explotación para ciudades de más de 50.000 habitantes.

Con respecto al primero, consiste en la puesta en común de los intereses de la administración del Estado, las comunidades autónomas, y los ayuntamientos del área metropolitana de esas ciudades para la financiación conjunta del sistema de transporte. La fórmula es muy simple: las tres administraciones acuerdan un programa de inversiones y actuaciones, en el cual cada una de las partes compromete un porcentaje de los recursos, por un período determinado. La canalización de las inversiones se realiza a través de algún ente instrumental (el Consorcio de Transportes Metropolitano, en el caso de Madrid, por ejemplo), y luego cada operador, ya sea de metro o de autobús, recibe las inversiones acordadas, y los déficits de explotación en función del uso del sistema de transportes.

Este modelo del contrato-programa ha dado muy buenos resultados en Madrid y Barcelona en las últimas décadas. De hecho, tanto el Consorcio de Transportes de Madrid como la ATM, Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona, han gozado de una amplia reputación internacional, por cuanto han permitido construir sistemas de transportes en estas urbes con una calidad y desempeño altamente satisfactorios. Sin embargo, existen serios problemas para el mantenimiento del coste global de las inversiones y operaciones realizadas, y en los últimos años están apareciendo serios problemas de financiación.

Por su lado, el segundo sistema de financiación es el general, aquel que la administración general del Estado, la AGE, viene desarrollando ininterrumpidamente desde 1990, en conjunción con los municipios, que son quienes realmente soportan la mayor parte de la carga de la financiación. Este sistema consiste en el reparto de una cantidad que se conoce cada año, y que se establece en los presupuestos generales del Estado. A través de este mecanismo se benefician las ciudades de más de 50.000 habitantes, previa petición a la administración de Haciendas Locales de la preceptiva subvención. Una vez recibidas todas las peticiones, la administración central procede al reparto en función de una serie de parámetros.

Por tanto, se trata de un modelo denominado “de suma cero”, donde lo que gana una ciudad, lo puede perder otra. Así ha sido de hecho en los últimos años, donde algunos municipios se han quedado fuera del reparto por fallos en la transmisión de la

documentación, y ese dinero que ha dejado de percibir una ciudad, se reparte entre el resto de ellas.

Los tres parámetros para el reparto son: (i) Subvención por la longitud de la red (5%); (ii) Subvención por demanda (5%) y (iii) Subvención déficit por billetes (90%). A estos tres aspectos de la prestación del servicio se les concede la ponderación expresada arriba en los porcentajes. Puede rápidamente deducirse que el sistema no es muy justo, dado que el mayor peso se concede a la subvención al déficit por billete, es decir, por título de transporte emitido, por lo que se está favoreciendo a aquellas empresas que mayor déficit tienen en su explotación. Además, no es la única crítica que se le puede hacer a este sistema. A comienzos de 1990, cuando el sistema empezó a funcionar, había en nuestro país 64 ciudades con más de 50.000 habitantes, con derecho por tanto a recibir subvención de la bolsa de reparto.

En el año 2010, las ciudades que han intervenido han sido 91. Es decir, las ciudades han crecido, y sin embargo, la cantidad a repartir apenas lo ha hecho. Esto ha provocado que el “gap”, o diferencia entre las necesidades de financiación de las empresas operadoras y la subvención al déficit de explotación ha ido creciendo. En 1990, la subvención del Estado cubría 1/3 del déficit de las empresas operadoras. En el año 2005 ya solo cubría un 1/6 del total, y en la actualidad, ha caído por debajo del 10%, al descender de forma significativa las partidas de los presupuestos del 2011 y 2012 destinados a esta partida (-28% con respecto al año 2010).

Las mayores consecuencias de esta errática forma de financiación han sido los siguientes: (i) Los ayuntamientos han debido acometer mayores aportaciones a las redes de transporte público en los últimos años, al caer la aportación del Estado. (ii) Las comunidades autónomas no aportan nada a este sistema, a pesar de tener las competencias delegadas por la normativa vigente. (iii) Este sistema no tiene en cuenta las específicas necesidades de las ciudades de más de 500.000 habitantes, muy distintas de las de los pequeños municipios. El transporte de Valencia o Sevilla tiene más similitudes con el de Madrid o Barcelona que con el de pueblos de pequeño tamaño.

En definitiva, la forma en que se financian en España los transportes públicos adolece de unas carencias estructurales de urgente reparación, y la mejor forma de hacerlo, sería mediante una Ley de Financiación que arreglase lo antes expuesto.

## CONCLUSIONES

A diferencia de los países de la Unión Europea, nuestro país aún no ha resuelto el puzle de la financiación de los transportes públicos. La crisis económica, los déficits de los ayuntamientos y las restricciones presupuestarias pueden dar al traste con los sistemas de transporte que actualmente prestan un servicio fundamental en España. Y más aún, los operadores de transporte resuelven los problemas de movilidad de una parte significativa de la población, aquella que precisamente debido a las dificultades económicas necesita la prestación del servicio más que nunca.

Francia, Alemania, Italia y todos los grandes países de la UE tienen su propio sistema de financiación, establecido mediante una Ley de carácter estatal. Nuestro país debe resolver con urgencia el modo en que se financian los sistemas de movilidad. España necesita con urgencia una Ley de Financiación de los transportes públicos.

## RESUMENES TRABAJOS

A continuación pasamos a realizar una breve sinopsis de los artículos seleccionados para su inclusión en este número especial dedicado a la movilidad sostenible y al transporte público.

Gómez Ortega, Delgado Jalón y Rivero Menéndez (2013) realizan un análisis estratégico del sector del transporte urbano colectivo español a través del Modelo de las cinco fuerzas de Porter que nos permitirá obtener una visión general de un sector como es el transporte urbano público que además de su gran importancia económica, tienen un papel esencial en la vertebración económica y social de las ciudades. El análisis estratégico general que se realiza en este artículo, se complementa con un análisis de madurez que, a nuestro juicio, facilita un conocimiento más profundo del sector, que puede servir de base y mayor entendimiento para posteriores estudios sobre el servicio público del transporte urbano colectivo. Los recientes y significativos problemas de sostenibilidad que está teniendo hoy en día este servicio público esencial, unidos a su importancia económica y social, justifican el interés de un estudio que trate de obtener un perfil general del sector mediante un análisis aplicando el Modelo tradicional de las Cinco Fuerzas de Porter.

A partir de esta visión general a continuación, Anguita Rodríguez, Duarte Monedero y Flores Ureba (2013) analizan la situación actual del transporte público urbano desde la visión de los gestores de las empresas operadoras con el objetivo de identificar aquellos aspectos que, según los operadores de las empresas de transporte urbano en España, afectan a la gestión eficiente de su actividad diaria. A través de la recolección de información cuantitativa mediante la elaboración y realización de una encuesta a los gestores, en este artículo se permite conocer y valorar la preocupación de los directivos sobre diferentes variables vinculadas con la gestión y financiación de la empresa considerando el contexto actual y las restricciones de índole económico, social y político en las que se desarrolla su actividad en la actualidad.

Balboa de la Chica, Mesa Mendoza y Suárez Falcón (2013) estudian también la situación de las empresas concesionarias del servicio público urbano colectivo en España desde 2008 hasta 2010 desde una perspectiva patrimonial y económica a partir de sus estados contables. El trabajo gira en torno a la problemática de la eficiencia con la que se presta el servicio de transporte urbano de viajeros por carretera en España. Se analiza la estructura que, en el período 2008-2010, presenta el sector, reflejando sus principales características, como son su escaso margen sobre su cifra de negocios o la incidencia de la tecnología en el fortalecimiento de su activo fijo. Asimismo, se presta atención a la situación y evolución de la información que emana de los principales estados contables, mostrando una batería de indicadores sobre su rentabilidad y solvencia, a modo de benchmarking, que debe permitir realizar un diagnóstico de las empresas, tanto a los usuarios externos como internos, así como ayudar a la toma de decisiones sobre la base de esta información.

Desde la perspectiva de la Movilidad, Verano Tacoronte, Suarez Falcón y Sosa (2013) ofrecen una perspectiva de la importancia del teletrabajo en este ámbito. Así, dentro de las diversas posibilidades existentes para la mejora de la movilidad en las ciudades se plantea con mucha frecuencia la introducción y generalización del teletrabajo. Esta modalidad organizativa del trabajo permitiría la reducción del número de desplazamientos de los trabajadores desde sus domicilios a los centros de trabajo. Sin embargo, las múltiples propuestas realizadas tanto a nivel académico como a nivel político no han supuesto un aumento significativo del número de teletrabajadores y, como consecuencia de esto, tampoco son visibles las mejoras sobre el transporte urbano que se planteaban. En el artículo titulado El teletrabajo y la mejora de la movilidad en las ciudades, los autores plantean la necesidad mejorar el conocimiento de los motivos y las intenciones que llevan a las empresas y empleados de cara a que se establezcan los programas oportunos que permitan extender la práctica del teletrabajo y así conseguir las ventajas relativas a la reducción de desplazamientos, de la congestión del tráfico y, en definitiva, de la mejora de la movilidad en las zonas urbanas.

En el siguiente trabajo, referido también a la Movilidad, los autores Muñoz Miguel, Simón Blas y García Sipols (2013) realizan un estudio de la ciudad de Madrid donde analizan la disponibilidad y accesibilidad en el transporte público madrileño como garantía de equidad social ante la aplicación de un peaje urbano para la ciudad de Madrid. El artículo efectúa una valoración y diagnóstico del actual sistema de transporte público madrileño como factor clave y condición necesaria para garantizar un adecuado nivel de equidad y justicia social sobre la movilidad ante una hipotética implantación de un peaje urbano para la Ciudad de Madrid como medida efectiva sobre la reducción de los niveles de congestión existentes en la ciudad y su entorno más próximo.

Para finalizar, el trabajo “Observatorio de costes y financiación del transporte urbano colectivo: un programa de investigación” realizado por S. Toledano, Carrasco Díaz y Sánchez Toledano, J. (2013), define las principales características y objetivos del Observatorio de Costes y Financiación TUC, creado en 2010, justificando el contenido del 1º Informe del Observatorio de Costes y

Financiación del Transporte Urbano Colectivo 2008-2009 (2012) y su utilidad para los diferentes agentes del sector (operadoras, Administraciones Públicas financiadoras, etc.) A partir de éste, se sugieren algunas de las principales líneas de análisis e itinerarios de investigación que pueden plantearse para orientar mejoras en la eficiencia del servicio público de transporte urbano colectivo, en un momento en el que las restricciones presupuestarias, unidas al carácter tradicionalmente deficitario del mismo, conceden un especial protagonismo a las carencias y dificultades a las que se enfrentan las operadoras del sector. Las principales conclusiones del estudio, contrastadas por la encuesta realizada, se articulan en la percepción por parte del sector de la gran utilidad de la publicación de la batería de indicadores propuesta en dicho informe; la escasa aplicación, en la actualidad, de metodologías cuantitativas para el análisis y toma de decisiones en las operadoras; y la creciente importancia y necesidad de incluirlas en la gestión para garantizar su sostenibilidad y eficiencia.